



ШАПОВАЛ

Володимир Миколайович — академік НАН України, головний науковий співробітник Інституту історії України НАН України

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року

У доповіді зазначено, що прийняття Конституції України в 1996 р. ознаменувало важливу віху у творенні незалежної Української держави. В історичній ретроспективі розглянуто зміни, які вносилися до Основного Закону. Проаналізовано шляхи подальшого конституційного розвитку України. Наголошено, що конституційне реформування об'єктивно зумовлене суспільно-політичною ситуацією в країні і має слугувати усуненню суперечностей і хиб, які накопичилися протягом дії Конституції України.

Шановний Анатолію Глібовичу!

Шановні члени Президії!

Шановні присутні!

Запропонована тема настільки глибока, що, навіть якщо втричі збільшити відведений регламентом час виступу, навряд чи мені вдалося б охопити всі її аспекти. Тому намагатимуся зосередитися лише на найважливіших питаннях.

Почну з того, що нагадаю, що вперше День Незалежності ми відсвяткували 16 липня 1991 р. Чому саме в цю дату? А тому що за рік до цього, 16 липня 1990 р., Верховна Рада ухвалила Декларацію про державний суверенітет України. Зараз про неї вже нечасто згадують, але це був дуже важливий документ. Хоча Україна тоді ще залишалася в складі Радянського Союзу, в Декларації чітко було зафіксовано принципи незалежності, верховенства права, неподільності території та самовизначення українського народу. А потім на позачерговій сесії Верховної Ради 24 серпня 1991 р. було прийнято Акт проголошення незалежності України. Цей політико-правовий документ став, так би мовити, продуктом прискореного політичного процесу, ініційованого державним переворотом у Москві (маю на увазі ГКЧП).

Акт проголошував не лише незалежність, що очевидно випливало з його назви, а й утворення самостійної Української держави. Чому це важливо? Насамперед тому, що тим самим

акцентувалося на тому, що та держава, яка існувала попередньо (в Декларації — Українська Радянська Соціалістична Республіка), не була самостійною. До речі, в Декларації йшлося про перспективу укладання нового союзного договору і формування особливих стосунків з іншими республіками, а також про те, що надалі Україна шукатиме шляхи, як стати нейтральною державою. Проте минув рік, і ці тези втратили актуальність. Тому, мабуть, найважливішим в Акті була констатація утворення «самостійної Української держави — України».

Між іншим, таким формулюванням в Акті було визначено й офіційну назву нашої держави. З цього приводу тоді точилися гарячі дискусії. Була пропозиція назвати нову державу Українська Народна Республіка, але її відкинули через те, що тоді постало б питання правонаступництва, тобто довелося б перекинути місток до УНР, що породило б низку серйозних політичних питань, пов'язаних насамперед з територією. Пропонували також назвати нову державу Республіка Україна або Українська Республіка. Цю пропозицію також не підтримали через побоювання, що така назва ніби програмує римейк УРСР. Зрештою вирішили, що офіційна назва держави буде просто Україна. До речі, на європейському континенті дуже мало країн з такою короткою офіційною назвою (зазвичай в офіційних назвах використовують слова «республіка» чи «королівство»), але цікаво, що в 2012 р. угорці, прийнявши нову конституцію, перейменували свою країну з Угорської Республіки на просто Угорщину.

Отже, можна стверджувати, що Акт проголошення незалежності України мав передконституційний характер, оскільки утворення нової держави об'єктивно вимагало прийняття нової конституції. І буквально через кілька місяців після проголошення незалежності розпочалася робота з проектування Конституції України.

Підготовлений невдовзі проєкт Конституції було винесено на всенародне обговорення, після чого доопрацьовано, але наприкінці 1993 р. стало ясно, що конституційний процес зайшов у глухий кут через глибокі суперечності щодо

розподілу повноважень між президентом, урядом і парламентом. Лише через рік, після виборів, у листопаді 1994 р. було поновлено роботу Конституційної комісії, яка була вже не органом Верховної Ради, як раніше, а представляла всі «гілки» влади і засідала під спільним головуванням тодішніх Президента України і Голови Верховної Ради. Спільним розпорядженням Президента України і Голови Верховної Ради України було створено робочу групу, до складу якої увійшли і представники Академії, зокрема співробітники Інституту держави і права НАН України.

Однак протиріччя між президентською і парламентською «гілками» влади нікуди не поділися, запеклі дискусії з цього питання продовжували точитися, що, звісно, гальмувало конституційний процес. Так тривало аж поки не було зроблено дуже неординарний крок — у червні 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України було укладено Конституційний договір про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Цей документ не має аналогів у європейській практиці. Говорити про нього можна довго, але я зараз відзначив би лише один його аспект — Конституційний договір припинив нарешті спроби утвердити дуалізм влади в Україні. Я свідомо вживаю цей термін, хоча він так і не став усталеним. Дуалізм влади полягав у тому, що тривалий час президент (цей пост було засновано ще на початку липня 1991 р.) був політичним і владним конкурентом спікера Верховної Ради. Це проявлялося в різних моментах. Наприклад, кандидатів на деякі посади призначали спільним рішенням Голови Верховної Ради і Президента, а склад Конституційного Суду формувався порівну з кандидатур, які пропонували спікер Верховної Ради і Президент. Найбільш яскраво тодішню ситуацію відображала відома теза одного зі спікерів Верховної Ради, який говорив: «Я не перший, але й не другий».

Зрештою, 28 червня 1996 р. на засіданні Верховної Ради, яке тривало безперервно близько

24 годин, було прийнято Конституцію України. В результаті в ній було закріплено модель організації влади, відповідно до якої Президент України відігравав домінуючу роль у державному владарюванні. У нашому суспільстві й досі побутує легенда, ніби нашу Конституцію визнали чи не найкращою в Європі. Можу відповідально стверджувати, що ніхто і ніколи таких офіційних заяв не робив. Венеціанська комісія двічі експертувала її зміст: спочатку на стадії проекту, а потім уже після прийняття, і обидва рази її висновки містили зауваження щодо дуже широких повноважень Президента. Загалом Конституція України 1996 р. була типовою для пострадянських країн, які передовсім поєднувало намагання зосередити всю виконавчу владу в одних руках, що, очевидно, не відповідало баченню європейських експертів щодо розвитку парламентаризму.

Інше зауваження, яке висловлювали експерти Венеціанської комісії, стосувалося того, що в Конституції України дуже багато положень, присвячених правам, які, власне, є не правами, а скоріше соціальними побажаннями. Однак вони ставилися до цього з розумінням, зважаючи на те, що населення звикло до декларування принципів, які не реалізуються. І за весь період дії Конституції, починаючи з 1996 р., до її другого розділу, присвяченого правам та свободам людини і громадянина, не було внесено жодної зміни, оскільки всі побоювалися чіпати ці декларативні статті — хтозна до чого це може призвести. Однак така ситуація позначається на ставленні людей до Конституції — розуміючи, що більшість завищених соціальних очікувань реалізувати неможливо, вони і сам Основний Закон не сприймають як повною мірою реалістичний.

Наведу лише один приклад, але він досить красномовний. У ст. 48 записано: «Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло». Дійсно, важко сказати, що таке «достатнє харчування» чи «достатнє житло», але поява цієї норми стала наслідком політичної боротьби, яка точилася тоді у Верховній Раді: певна частина народних депутатів дуже

хотіли записати щось таке, нехай і нездійсненне, аби лише сподобатися виборцям. Цікаво, що цей припис текстуально повністю запозичено з Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р. і орієнтованого передусім на потреби країн Африки та деяких інших регіонів, де населення постійно страждало від нестачі продуктів харчування.

Цей і подібні до нього приписи, що свого часу, можливо, і відігравали роль політичних гасел, на сьогодні вже є «мертвою буквою». І якщо коли-небудь у нас все ж дійде справа до розроблення нової конституції, на це слід звернути увагу.

Під час Помаранчевої революції як наслідок компромісу, досягнутого фракціями Верховної Ради, модель організації влади, визначену в Конституції 1996 р., було скориговано прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Ці зміни були спричинені конкретним історичним моментом і спрямовані на певні обмеження повноважень президента, якого тоді обирали. В такий спосіб тодішні еліти намагалися забезпечити себе від непередбачуваних для них дій нових суб'єктів влади. Загалом ці зміни мали позитивне і навіть прогресивне значення, оскільки посилювали конституційні основи парламентаризму й окреслювали компетенцію прем'єр-міністра як глави уряду, а не так званого адміністративного прем'єра, як це було в первинній редакції Конституції. Проте багато внесених тоді змін були некоректними як за змістом, так і за використаною юридичною технікою, а сам Закон від 8 грудня 2004 р. був невідповідним встановленим правилам за процедурами його прийняття.

Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. Закон від 8 грудня 2004 р. було визнано неконституційним і таким, що втратив чинність. Вважалося, що це призвело до відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які було змінено, доповнено та виключено цим актом.

Не менш проблемним видається і Закон України «Про відновлення дії окремих по-

ложень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, яким нібито «оживлено» Закон від 8 грудня 2004 р. Цим актом було фактично внесено зміни до Конституції України, адже відновлення дії окремих положень по суті означає зворотні зміни щодо таких положень.

У червні 2014 р. новообраний глава держави вніс у парламент наступний проект змін до Основного Закону в частині організації державного механізму, який передбачав розширення повноважень президента. Сьогодні про цей законопроект майже не згадують, але його органічним продовженням був інший законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, який і досі не прийнято.

Зрештою на сьогодні всі зміни до Конституції привели не стільки до поліпшення організації влади, скільки до її дезорганізації. Так, до Конституції потрапили норми, за якими ми зараз маємо шість різних порядків призначення на керівні посади в системі органів виконавчої влади. В один спосіб призначають прем'єр-міністра, в інший — більшість членів Кабінету Міністрів, за третім порядком — міністра оборони та міністра закордонних справ, чий кандидатури подає президент, і ще є порядки призначення голів місцевих державних адміністрацій та керівників інших центральних органів виконавчої влади.

До речі, такого розмаїття порядків призначення на керівні посади в системі органів виконавчої влади немає більше ніде в Європі. При цьому за логікою Кабінет Міністрів має бути єдиним цілісним органом. Експерти Венеціанської комісії неодноразово зауважували, що через недотримання цього принципу ми розриваємо тканину уряду, який має бути структурованим і підпорядковуватися своєму керівнику — прем'єр-міністру. Принагідно зауважу, що сама назва посади — прем'єр-міністр України — є некоректною з точки зору конституційного права, оскільки він очолює саме уряд (є першим міністром Кабінету Міністрів), а не державу Україна.

І таких, м'яко кажучи, дивних положень у нашій Конституції, на жаль, можна знайти багато. Це призводить до ускладнення процесів

призначення, дезорганізації виконавчої влади, поганої її керованості, а отже, і низької ефективності.

Інша проблема полягає в тому, що, коли писали проєкт Конституції, навіть не могли собі уявити, що ніби очевидні трактування певних положень можуть навмисно перекручуватися за змістом або взагалі ігноруватися. Таке й на думку не спадало розробникам, і можу це достеменно підтвердити, оскільки мав честь бути членом робочої групи Конституційної комісії.

Як приклад наведу ст. 94 Конституції, в якій прописано інструментарій президентського вето на закони, прийняті Верховною Радою. Там передбачено, що закон підписує Голова Верховної Ради і направляє його на підпис Президенту, який протягом 15 днів має або підписати його, або повернути в парламент для повторного розгляду зі своїми вмотивованими зауваженнями. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою 2/3 голосів, Президент України має його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів.

На жаль, у нас був період, коли парламент долав президентське вето, а глава держави закон не підписував, мотивуючи це тим, що в статті немає «жорсткого» формулювання, типу що він «повинен». Однак конституційне право, на відміну від кримінального, традиційно уникає категоричних формулювань, оскільки передбачається, що всі учасники процесу оперують дещо іншими інструментами. Тобто Президент порушує Конституцію, і що далі? Конституційний Суд з цього приводу завжди мовчав, адже він працює лише зі зверненнями, а самостійно ініціювати подібні розгляди не уповноважений. Або інший приклад з цієї самої статті. В ній записано, що Голова Верховної Ради України підписує закон і *невідкладно* направляє його Президенту. І знову ж, у нас була практика, коли спікер парламенту за очевидною домовленістю з Президентом просто не передавав йому закон, посилаючись на те, що строки чітко не встановлено.

Перелік недоліків Конституції можна продовжувати довго. Багато проблем виникають

через неузгодженість з іншими нормативно-правовими актами. Скажімо, процедура імпичменту фактично залишається юридично «мертвою», попри прийнятий у 2020 р. закон, у якому нібито її розписали, але вона є недієвою через інші конституційні приписи, які унеможливають її реалізацію.

Звісно, під час дії воєнного стану Основний Закон держави змінювати не можна, але я переконаний, що організувати роботу з опрацювання окремих блоків питань необхідно. Ще до початку процесу комплексного реформування Конституції необхідно вирішити, що є більш юридично коректним і політично кращим — нова редакція чи нова Конституція. Про можливість прийняття нової редакції або нової Конституції йдеться в кількох рішеннях Конституційного Суду України, і хоча вони певною мірою неоднозначні, це все ж означає, що нездоланних юридичних перешкод для відповідного процесу немає. Однак Верховна Рада України не має повноважень приймати нову Конституцію, хоча може створити нову редакцію чинної шляхом прийняття двох законів про внесення до неї змін, один з яких стосуватиметься I, III і XIII розділів, а другий — інших її розділів.

У процесі реформування Конституції науковці не мають права бути ініціаторами. Ми можемо лише виконувати державне політичне і суспільне замовлення. Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України міг би зайнятися розробленням конкретних пропозицій з удосконалення тексту Конституції, але для цього потрібна насамперед політична воля з боку держави та вжиття відповідних організаційних заходів.

Є в мене побоювання, що з боку держави рішення щодо реформування Конституції може бути прийняте раптово, в якийсь момент. І щоб конституційний процес не набув спонтанного характеру, наше академічне середовище має бути готовим одразу розпочати роботу з удосконалення тексту Конституції. Для цього нам уже зараз потрібно почати опрацьовувати низку базових питань.

По-перше, ми маємо принаймні собі відповісти на питання: чи потрібна нам зовсім нова

Конституція, чи достатнім буде прийняття нової редакції чинного Основного Закону? А це, як на мене, дуже складне питання. З одного боку, очевидно, нова Конституція асоціюється з новою державою, з новим етапом суспільно-політичного розвитку країни і державного будівництва. Проте, з іншого боку, в разі прийняття нової редакції чинної Конституції буде акцентовано на правонаступництві нашої держави. Нинішня Україна є правонаступницею УРСР, що юридично передбачає правонаступництво щодо території, правонаступництво щодо громадянства і правонаступництво щодо міжнародних договорів. І це на сьогодні, мені здається, дуже важливо в політичному сенсі.

Важливим є також питання, пов'язане з вибором механізму конституційного реформування. Загалом такий механізм, але з певними вдосконаленнями, можна запозичити з досвіду роботи Конституційної комісії України в 1994—1996 рр., коли її співголовами були Президент України і Голова Верховної Ради України.

Конституційне реформування повинне мати на меті усунення недоречностей, суперечностей та хиб, які виявилися впродовж періоду дії Конституції України 1996 р. Крім виправлення уже зазначених недоліків, таких як декларативність конституційних приписів, присвячених правам та свободам людини і громадянина; суперечливість практики застосування процедур вето щодо законів; недолугість чинної процедури імпичменту Президента; складність і невідповідність світовому досвіду порядків призначення на керівні посади в системі виконавчої влади, потрібно також визначити, якими мають бути за формою і змістом конституційні положення щодо євроатлантичної інтеграції України; розглянути питання закріплення в Конституції статусу ветеранів та інших осіб, безпосередньо залучених до відбиття російської агресії; конституційної регламентації місця, ролі і значення Збройних Сил України і Сил безпеки і оборони загалом; організації та функціонування державного механізму в період дії воєнного стану тощо.

На завершення хотів би нагадати, що в Декларації незалежності Сполучених Штатів

Америку 1776 р. зазначено, що всіх людей створено рівними і що Творець обдарував їх певними невід'ємними правами, до яких належать право на життя, право на свободу і право на здобуття щастя. На жаль, з часом останню норму про право бути щасливим якось позабули і ніде більше не відтворювали, можливо тому, що це виглядає, як певний «англосаксон-

ський романтизм». І в нашій Конституції також не передбачено права на щастя.

Та все ж напередодні свята я хочу побажати всім присутнім здоров'я, благополуччя і бути щасливими.

Дякую за увагу!

*За матеріалами засідання
підготувала О.О. Мележик*

Volodymyr M. Shapoval

Institute of History of Ukraine of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

CONSTITUTIONAL REGULATION OF UKRAINIAN STATEHOOD: STATUS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Transcript of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, August 23, 2024

The report notes that the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996 marked an important milestone in the creation of an independent Ukrainian state. The changes that were made to the Basic Law are considered in historical retrospect. The author analyzes the ways of further constitutional development of Ukraine. It is emphasized that constitutional reform is objectively determined by the socio-political situation in the country and should serve to eliminate contradictions and inaccuracies that have accumulated during the validity of the Constitution of Ukraine.

Cite this article: Shapoval V.M. Constitutional regulation of Ukrainian statehood: status and prospects for development. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2024. (9): 43–48. <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.043>